

水电工程移民贫困与可持续发展模式研究

Poverty eradication and sustainable development pathways for hydro-electric migrants

严登才（河海大学中国移民研究中心，江苏 南京 210098）

摘要 新中国成立以来，我国开展了大规模的水利水电工程建设。这些工程在防洪、发电、灌溉等方面发挥了综合效益，但移民并没有因为这些发展项目而实现脱贫致富的目标。综合而言，导致移民贫困的原因在于主体、供体和载体的不可持续性。实现移民的可持续发展的关键在于主体、载体和供体三者之间的均衡与协调发展。

关键词 水库移民；贫困；可持续发展；主体-供体-载体

免责声明 本文仅代表作者个人观点，与中国 21 世纪议程管理中心、中国可持续发展研究会及联合国均无关。

Disclaimer: This brief was submitted through the Administrative Centre for China's Agenda 21 (ACCA21), Ministry of Science and Technology, China, and the Chinese Society for Sustainable Development (CSSD). The views and opinions expressed are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of, and should not be attributed to, the Secretariat of the United Nations, the ACCA21 or the CSSD. Online publication or dissemination does not imply endorsement by the United Nations. For further information, please contact Mr. Sun Xinzhang (sunxzh@acca21.org.cn)

1 发展的悖论：水电工程移民贫困

美国移民社会学家迈克尔·M. 塞尼指出，在发展的过程中，常有必要将人口进行再分配以便能够更好地利用可资利用但却稀缺的资源^[1]。新中国成立以来，中国开展了大规模的水利水电工程建设。这些水利水电工程在灌溉、供水、发电、防洪和旅游等方面发挥了综合效益，有力促进了国民经济和社会发展。然而，受新自由主义思想的影响，很多发展中国家在水电开发过程中持发展的下溢效应观。这种观点认为，随着经济增长，国民收入的新增部分将会逐渐地、自动地向贫困阶层扩散，进而使穷人分享到发展的成果^[2]。20 世纪 80 年代，费孝通先生就持有类似的观点。他认为，开发自然资源不仅是我国走向现代化的必然要求，也是实现从农业国家向工业国家转变不可缺少的物种基础。水电开发可以带动地区矿产资源的开发，从而促进整个地区商品经济的良性循环，带动当地人民走出贫困^[3]。在这种发展观下，水电开发不断地被建构，被视为是发展的“助推器”和贫困地区农民的“救世主”。

水利水电工程建设固然可以发挥很多的效益，但是，这并不意味着那些受工程建设影响的人能够因为这些发展项目的实施而脱贫致富，相反他们可能“因迁致贫”。世界大坝委员会的研究表明，全世界约有 4000 万-8000 万人因大坝建设而被迫迁移，他们中的大多数人的生计没有得到恢复。在斯卡德《大坝的未来》一书中所分析的 44 个案例中，仅 8 个项目的移民生活水平得到了恢复或提高，其余 36 个项目的移民陷入了贫困^[4]。在我国，同样存在工程建设导致移民贫困的问题。在计划经济时期，水电工程建设中普遍存在“重工程，轻移民”和“重搬迁，轻安置”的倾向。由于认识不到移民的重要性，造成了诸多的遗留问题。20 世纪 80 年代以前 1500 万水库移民中，约有 1/3 移民重建了家园，恢复和改善了生活水平；1/3 移民勉强可以维持生计；还有 1/3 的移民处于绝对贫困之中^[5]。尽管 20 世纪 80 年代开始我国开始对移民遗留问题进行处理，但效果并不是很明显。数据显示，通过遗留问题处理，我国移民贫困人口比例从 1985 年高于 80% 下降到 1999 年的 31%。2004 年，全国农村水库移民人均纯收入为 1557 元，相当于同期全

国农民人均纯收入的 53%。水库移民人均纯收入在 668 元以下的有 426.7 万人, 占原迁人口的 19.4%; 924 元以下的有 1015 万人, 占原迁人口的 46.2%。上述数据表明, 水电开发的下溢效应只是一个美好的愿望, 水电开发与移民发展之间是非线性的关系。水电工程建设能否实现移民的发展取决于很多的因素, 尤其是补偿、安置、后期扶持和效益共享政策。如果工程建设的影响超过移民承受的能力范围, 使他们陷入持续性贫困的处境, 这势必威胁威胁社会的稳定与发展。实现移民可持续发展是和谐水电工程的使然, 也是移民安置的最终目标。因此, 分析农村水电工程移民贫困的原因, 探索贫困的应对策略具有必要性和紧迫性。

2 水电工程移民贫困的成因分析

目前, 贫困的理论有个体论、结构论、贫困文化理论和能力贫困理论等。此外, 还包括因遭遇“特殊事项”而陷入贫困的分析视角, 如“因病致贫”、“因学(教)致贫”、“因迁致贫”等。这些理论解释和分析视角充分说明, 贫困是一个复杂的社会经济问题, 是多因素共同作用的结果。致贫的因素既包括自然因素、社会因素和历史因素, 也包括经济因素、制度因素和以及自身因素等。学者在综合考虑各种致贫因素的基础上将农民贫困归纳为主体、供体和载体的不可持续。主体因素包括身体素质、思想观念、教育水平、文化技能等; 供体因素包括外部经济和社会环境等; 载体因素包括自然和生态环境等^[6]。“主体-供体-载体”这一分析框架对解释贫困成因, 构建可持续发展模式具有重要的参考价值。但是, 这一框架对于解释水电工程移民贫困还是存在解释力不足的问题, 原因在于农村移民是经历了非自愿迁移这一外部强力干预的农民。对他们来说, 可能未迁移前就存在原生性贫困, 可能因为迁移导致介入型贫困, 还可能因为迁移导致此生贫困。因此, 对农村移民贫困的分析需要充分考虑“外部冲击”及与之相关的因素。从主体的角度看, 农村移民的主体不可持续性既体现在移民主体素质上, 也体现在搬迁对主体素质的影响

和损失上。其次, 从供体的角度看, 移民是资源重新分配的过程, 其供体不仅包括中央和地方政府部门, 而且包括项目业主。从载体的角度看, 不仅包括安置区的自然环境, 还包括社区环境和就业环境等^[7]。为此, 本研究借鉴“主体-供体-载体”的分析思路, 结合水电工程移民的特殊性, 系统分析水电工程移民贫困的原因。

2.1 主体不可持续性

主体不可持续性主要是指移民的文化程度、技能水平、发展观念、生理和心理状况无法满足可持续发展的要求等。主体因素分为原生性和次生性两个方面。

原生性因素是移民与普通农民相同的地方, 表现在文化程度较低, 技能水平低, 缺乏对新事物的掌握能力。我们知道, 水电工程主要建设在高山峡谷地带, 这些地区受自然环境和社会经济发展的影响, 当地农民受教育的程度普遍较低, 主要从事农业生产, 很少有移民掌握现代农业技术或者其他谋生技能。虽然在很多安置点, 地方政府积极发展高效农业, 但往往受移民文化程度和技能水平的制约而走向失败。

次生性因素是指因工程建设导致移民主体因素受到影响, 包括社会关系网络瓦解、人力资本失灵、生理和心理问题等方面。我国水库移民采取的是集中与分散相结合的安置模式。分散安置会使移民原有的社会关系网络遭受毁灭性的破坏。集中安置虽然可以保存移民社区内社会关系网络的完整性, 但跨省远迁移民社会支持网络赖以生存的基础被剥离, 原有的血缘和地缘关系纽带断裂^[8]。社会关系网络断裂导致移民在情感、相互扶持和帮助等方面缺少支持; 迁移还会对移民原有的生产技能造成影响。对后靠农业安置移民来说, 原有的劳动、生产和管理技能可能仍然有用武之地, 但并不排除库区移民生计转型造成的人力资本失灵问题。对于异地远迁移民来说, 由于土质、农产品种类、耕作方式、劳动工具和市场环境的差异, 长期从事农业生产获得、积累的有关

育种、耕种、耕作、田间管理、收获和销售方面的技能将会随之变得毫无用处^[9]。此外，搬迁还会对移民的生理和心理造成负面的影响，如出现营养不良、健康水平下降、患发疾病、发病率和死亡率增加、人际关系敏感、抑郁、敌对和偏执等问题^[10]。

2.2 供体不可持续性

供体是指外部经济资源的供给主体。在我国，水电工程移民属于政府行为，即中央或省级政府制定移民补偿安置政策，地方政府负责搬迁后移民生计的恢复与重建。在移民发展的过程中，利益分配机制对移民发展至关重要。从利益分配的角度看，供体的不可持续表现在以下方面：

一是补偿制度的缺陷，损失大于补偿。工程建设会导致移民失去土地、房屋、基础设施和公共设施。从公平的角度看，需要对这些损失进行赔偿。然而，我国在水电开发工程中坚持的是传统的成本效益分析方法，即笼统地计算工程的成本和效益，没有区分不同利益相关者的损失与收益，从而导致成本与效益分配的失衡。也就是说，移民的成本和收益没有明确的制度规定，存在随意性较大的特点。在水电工程移民中，他们的物质资本仍然无法得到重置价赔偿；无法继续利用的，没有淹没的资产不予补偿，如淹没线上剩余的集体山林资源和房屋；无形资本损失一直没有纳入补偿的范畴。正是补偿制度的缺陷使移民承担了水电工程建设的成本。长期以来，水电工程的综合效益被电力、航运、农业部门、水源公司和下游地区居民等所享有，移民分享工程经济效益的机制不完善，没有成为工程的直接受益者，反而成为工程的受损者^[11]。

二是后期扶持力度小，损失仍然无法得到弥补。我国实行的是前期补偿与后期扶持的办法，即在水电开发获得收益的情况下间接或直接弥补移民前期的损失。

1981年，我国设立了库区维护基金，用于移民生产扶持

与库区基础设施建设等。随后，设立了库区发展基金与后期扶持基金，使遗留问题处理转变为后期扶持，并逐步制度化和规范化。后期扶持基金的设立对缓解移民贫困起到了一定的作用，但效果并不明显。2006年出台的《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》坦承，水电工程移民扶持政策不统一、扶持标准偏低、移民直接受益不够等多种原因，水库移民的生产生活条件依然普遍较差，有相当多的移民仍生活在贫困之中。在这种情况下，中央政府认为有必要也有能力加大对水库移民的后期扶持。因此，2006年，我国开始实行统一的后期扶持政策。应该说，我国水库移民不仅存在前期补偿不足的问题，而且存在后期扶持力度小的问题，直到2006年这种局面才开始有所转变。

三是地方资源整合与互济的力度小，移民生计重建难度大。我国移民安置工作实行的是政府领导、分级负责、县为基础、项目法人参与的管理体制。在这种管理体制中，县级政府负责移民的生产生活安置。我们直到，仅依靠移民补偿资金无法实现移民生计恢复与重建。开发性移民的成功与地方政府后期的资源整合与互济是分不开的。在一些国家重点水利水电工程中，地方政府充分整合发改、国土、民政、农业等部门的资金共同促进移民生计重建，如南水北调中线实行的对口帮扶政策。一些安置点的地方政府通过与企业的合作，积极转移劳动力。但是，对于很多地方的县级政府来说，其权力和财力有限，配置资源的能力不足。一个最鲜明的例子，三峡移民迁移到上海与江西，两地对移民的扶持力度必然无法相比较。

2.3 载体不可持续性

2.3.1 土地资源的不可持续

土地是农民的命根。如果失去土地资源，开发性移民在很大程度上无法取得成功。在水电工程移民中，载体的不可持续性有以下四个方面：

一是丧失土地资源。20世纪80年代之前,农村移民安置主要是后靠。盲目采取后靠导致库区资源环境容量和承载力严重不足,移民生活资源匮乏,缺乏发展的空间和条件。以20世纪80年代之前建设的65座中央直属水库为例,这65座水电站共涉及移民515.6万人,其中96万移民人均耕地面积为0.02-0.03hm²,60万移民人均耕地面积少于0.02hm²。研究表明,依靠淹没线上剩余耕地资源无法实现移民的发展,反而加剧移民与当地农民的收入差距。为了保障搬迁后移民的生存与发展,吸取20世纪80年代之前水库移民安置失败的教训,1991年颁布的《大中型水电工程建设征地补偿和移民安置条例》规定,应充分利用库区资源进行后靠安置;没有后靠安置条件,可以采取开垦荒地、调剂土地或外迁安置等策略。但是,这仍然不能保障移民获得与搬迁同等面积和质量的土地。为此,2003年颁布的《水电工程建设征地移民设计规范》的规定,搬迁后,移民应获得与搬迁前同等质量和面积的土地。但是,即使是南水北调中线丹江口水库这样的国家行动也无法保障移民能够与安置地居民获得同等面积的土地资源。

二是土地质量差。通常,工程建设淹没的河谷地带土地质量较好的耕地,而剩余的土地普遍存在分散和质量差的问题。以西南地区为例,西南地区属于高山峡谷地带,工程建设会淹没河谷地带大量的、质量好的水田和旱地,而剩余的土地资源主要分布在中山地段。剩余的土地存在地块狭小,零星分散,土地贫瘠,灌溉困难,产值较低等问题。后靠安置后,由于环境容量有限,一些移民居住在坡度较大的地方,对荒地开垦对库区生态环境也造成了难以修复的破坏。这种现象在三峡库区很明显。此外,新开垦的土地、整理的土地和安置区调剂的土地也存在土地质量差的问题。

三是无法利用淹没线上剩余资源和国有公共资源。从水力资源分布的情况看,主要分布在我国西南少数民族地区。在西南少数民族地区,当地农民有很多的公共

财产资源,如国有牧场和林场等。这些公共资源可以为他们提供耕地、牧场、燃料、建筑材料以及食用或药用植物等。一旦失去这些公共资源,他们将更加贫困。在我国西南地区,耕地只占到农用地的1.9%,而林地和草地分别占到43.3%和54.8%^[12]。以四川康藏地区两河口电站移民为例,春季和夏季找虫草,夏季和秋季捡松茸,还能挖当归当药材,每户每年人均收入不低于5000元,相当于家庭年收入的1/3还要多^[13]。如果远迁,移民将失去这些资源,无法从中获益。

2.3.2 就业环境的不可持续

农村的生计模式是多样化的,家庭的生计策略也是多样性的。在农业生产的同时,他们还会在本地或者外出务工。在农村社区,本地就业在很大程度上是通过社会关系网络而实现的。譬如,搬迁前,瓦匠和木匠可以在乡镇的范围内谋求临时性工作,如修建房屋和装修等工作。搬迁后,他们与周边农民没有往来,从而使他们在社区周边就业的机会减少。此外,移民还会选择外出务工。对于搬迁后初次外出务工的移民而言,由于人力资本存量低,没有外出务工的经验,很难在市场上找到工作。对于搬迁前已外出务工的移民而言,业缘关系网络的功能受到限制,难以为移民就业提供帮助^[7]。在我国一些地区,农村移民实行的是城镇安置。通常,搬迁到城镇附近可以增加的就业机会,减少交通和食宿等成本。但是,受文化程度和技能水平的制约,很多农民无法从事第二三产业。而且,一些城镇吸收劳动力的能力非常有限,部分移民无法顺利地实现生计转型。

2.3.3 社区环境的不可持续

一是社区可行能力匮乏。迁到安置区后,原村级集体组织瓦解,如原村集体被拆分为后靠与外迁两个村庄,从而导致社区组织的能力下降,如缺乏发展致富带头人。如果移民搬迁后并入新的村集体,作为“外来者”的移民很难进入安置区的领导集体,缺乏话语权、参与权和管理权,导致社区缺乏谋求资源和利益的代言

人^[7]。目前，很多地方都在发展高效农业，通过农业合作社的方式，实行规模化种植和养殖。但是，由于社区能力不足，缺乏社区精英，无法争取到开发项目。

二是基础设施与公共设施落后。在 20 世纪 80 年代以前建设的水电工程中，普遍存在交通难、饮水难、求医难、上学难、用电难等问题。以广西岩滩水电站为例，从 1985 年开始搬迁至今，库区基础设施和公共设施仍然很落后，制约了移民经济的发展，如农产品的运输。这些问题目前仍然是制约移民发展的重要因素，尤其是在后靠安置区，根本原因在于资金不足。

3 水库移民贫困的复合治理

移民贫困不仅与水电工程建设的主旨相悖，而且会影响到社会的稳定与发展。实现移民可持续发展是移民安置的最终目标。移民贫困的原因在于主体、供体和载体的不可持续，实现移民可持续发展仍然需要从主体、载体和客体之间的关系着手，实现三者之间的均衡发展。

3.1 主体素质的可持续发展

一是需要减小项目对移民的负面影响，包括创新安置策略，优化安置模式等。譬如，建设大型移民安置点，将周边社区集中安置，这样可以维持原有的社会关系网络，减小迁移对移民心理和生理的影响，充分利用没有被淹没的剩余土地资源。二是开展劳动力技能培训。技能培训是所有移民规划中都会涉及，地方政府都会实施的重要内容，但很多地方移民培训的效果一直都不明显。在今后开展培训时需要充分尊重移民的意愿，综合考虑他们的文化程度、技能水平、当地的产业结构和移民的地方性知识，将培训与有效就业结合起来。

3.2 供体资源的可持续分配

实现供体资源的可持续供给需要从以下几个方面着手：一是完善补偿政策，对移民的损失按照市场价格进行赔偿，采取其他措施弥补无形资本的损失。应该说，

长期补偿是保障移民土地权益不受损失的最好模式。长期补偿模式不仅缓解了工程业主的融资困境，而且有利于释放农村剩余劳动力。因此，需要进一步巩固和探索水电工程移民的无土安置模式。二是健全后期扶持政策。目前，后期扶持政策最大的局限性是没有建立扶持标准的调整机制。三是规范资源整合与互济机制。目前，移民社区基础设施、公共设施建设、开发项目的实施等都依赖于安置区的经济经济实力，并统一的资金来源，从而导致各地移民安置区社区环境差异明显。因此，需要进一步完善后续发展干预的资金来源。四是建立社会保障体系。在当前的形势下，建立全面的移民社会保障体系存在很多限制因素，但是可以探索老年移民的养老保障机制，将水库移民补偿与被征地农民社会保障结合起来，这样既可以减少土地配置的难度，而且可以保障老年移民的基本生活。五是实行教育扶持政策。生计的恢复与发展是一个缓慢的过程，实现移民家庭可持续生计在很大程度上由子女来完成。从长远的角度看，需要加强对移民子女教育的投资和政策倾斜，如继续实行中高考录取加分政策等。此外，应从发电、灌溉等综合效益中提取一部分资金作为移民子女奖学金和助学金，减轻移民家庭的负担，提高移民子女的学习积极性。目前，岩滩水电站就采取了移民子女教育扶持措施，通过提高移民后代的上学和升学能力，这样既可以为他们创造良好的就业基础，而且可以为他们走出库区谋求生计创造条件，减小库区就业的压力，为移民家庭创造更多、更稳定的收入。

3.3 载体的可持续发展

实现载体的可持续发展需要从以下几个方面着手：第一，科学计算移民环境容量，优化安置点选择。在以往移民工程中，安置点的环境容量分析和安置点的选择以土地资源作为唯一指标，忽视了移民的发展与适应等。南水北调工程丹江口水库移民有成功的经验。在丹江口水库移民项目中，安置点的选择遵循三个原则，即靠近主要道路、城集镇和产业集聚区。为了维持移民原

有的社会关系网络和有利于社会融合与适应,尽可能实行整村搬迁。安置点的选择不再以耕地作为唯一指标,而是综合考虑社会、经济和文化等多重因素,具体指标包括区位、经济发展水平、土地资源、基础设施状况、发展二三产业的环境和潜力、耕作习惯、生活习俗。第二,创新土地补偿与分配模式。可以采取长期补偿模式对淹没土地进行补偿。在不具备长期补偿的情况下,可采取其他方式为移民配置土地。第三是实行人口转移。对于那些生活在地质灾害频繁地区移民,需要通过政策激励将他们搬迁到适合生产生活的地区。第四是加强社区组织建设,培育社区精英。目前,可以采取引进村官的做法,为移民高效农业的发展寻求突破口。

参考文献

- [1]迈克尔.M.塞尼.移民重建与发展[M].南京:河海大学出版社,1998:1-3.
- [2]王绍光.大转型:1980年代以来中国的双向运动[J].中国社会科学,2008,(1):129-148.
- [3]费孝通.对民族地区发展的思考[J].北京:群言出版社,2000:101-102.
- [4]斯卡德.大坝的未来[M].北京:科学出版社,2009:51-54.
- [5]余文学.水库移民问题社会经济分析[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2000,(4):12-17.
- [6]丁军.构建可持续扶贫模式,治理农村返贫顽疾[J].社会科学,2010,(1):45-50.
- [7]严登才.农村水库移民生计不可持续的原因及对策研究[J].水利发展研究,2012,(5):11-12.
- [8]风笑天.“落地生根”-三峡移民的社会适应[J].社会学研究,2004,(5):30-39.
- [9]施国庆.工程移民中的社会学问题探讨[J].河海大学学报:社会科学版,2001,(1):9-14.
- [10]刘琴.三峡库区后靠移民心理健康状况及其相关因素[J].中国心理卫生杂志,2009,(1).
- [11]段跃芳.水库移民补偿与安置机制探析[J].重庆社会科学,2009,(7):12-18.
- [12]陈阿江.“留”或“走”-民族地区水库移民安置区比选研究[J].江海学刊,2013,(2):39-40.

作者简介:严登才,河海大学中国移民研究中心博士后,研究方向移民发展与生计重建。邮箱:
dengcaiofyan@163.com